Восточное партнерство как инновация:
как может измениться европейское пространство

Татьяна Водолажская,
Центр европейской трансформации

Данный документ предлагает ряд тезисов, касающихся дальнейшего развития Восточного партнерства. Существующий инновационный потенциал этой инициативы базируется на ее отличиях от европейской политики добрососедства, преодолении ее проблем и неудач. Основным направлением развития является формирование европейского региона, объединяющего шесть стран-партнеров, и закрепление новых отношений между ЕС и этим регионом, построенных на принципах «общей Европы». В качестве реализационного механизма для синхронизации развития региона Восточного партнерства в общеевропейском пространстве предлагается метод открытой координации. Обсуждаются необходимые шаги и действия, призванные обеспечить внедрение этого метода.

1. Через год после запуска инициативы Восточного Партнерства, помимо подведения первых итогов, актуальной остается задача концептуализации и оформления инициативы, формирования и запуска рабочих механизмов. Эти процессы пока не завершены. В дальнейшем развитии инициативы ВП необходимо продвигать ее инновационный потенциал, который лежит в *освоении новых способов работы со странами-партнерами, в новых взглядах на соседство, интеграцию и партнерство.* В то же время эта сторона новой инициативы все чаще осознанно и неосознанно игнорируется. Для нивелирования инновационного потенциала Восточного партнерства достаточно того, чтобы основные действующие лица не проявляли настойчивости в поиске новых форм, пересмотре представлении и реформировании методов работы. В результате многие организационные и политические вопросы, закрываются стандартными ответами, начинания, претендующие на инновацию в отношениях ЕС и стран-партнеров, сворачиваются к привычным формам и т.д. В последнее время все чаще приходится слышать, что Восточное партнерство является логическим продолжением Европейской политики добрососедства. С одной стороны, это утверждение справедливо, особенно в отношении сохранения самых общих ориентиров и рамок европейской политики. С другой стороны, Восточное партнерство формулировалось как ответ на признание неэффективности программы добрососедства. Поэтому в ходе концептуальной работы и поиска механизма реализации целей и

приоритетов Восточного партнерства, следует больше уделять внимание отличиям от программы добрососедства и развивать эти отличия.

2. Главной причиной неуспехов программы добрососедства является то, что *при смене целей и задач внешней политики ЕС не был изменен подход к формированию отношений с соседними странами, основные принципы и методы работы.* Не произошла диверсификация отношений с разными группами стран, окружающими ЕС. Основаниями для выстраивания отношений в рамках программы добрососедства остались условный подход, принцип реактивности, межправительственный уровень отношений, и установка на наличие в соседних странах политической воли к евроинтеграции и реформам. И эти принципы распространялись на все страны, вне зависимости от того, каковы перспективы взаимодействия с каждой из них.

В программы политики добрососедства были некритично перенесены все основные установки отношений стран ЕС со странами европейского континента периода активного расширения ЕС, прежде всего, принципы программы PFARE. Эта программа «смотрела» на окружающий мир сквозь призму перспектив вступления в ЕС. Все окружающие страны «сортировались» на основании готовности присоединиться к Евросоюзу. Этот взгляд и сформировал и базовые принципы построения отношений. Программа добрососедства декларировала «необязательность» вступления в ЕС, но на уровне инструментов и рабочих механизмов не обеспечивала разнообразия подходов к сотрудничеству.

В рамках проводимой политики не оказалось инструментов для работы со странами, которые выражают свое нежелание соответствовать нормам и стандартам, предлагаемым ЕС (особенно в области политических и общественных институтов). В то же время во всех постсоветских странах-соседях Европы так и не удалось достичь стабильного эффекта и уверенности в действительном тренде в сторону демократии. Эффекты революций оказались кратковременны, а возможности реванша все более реалистичными. Эти возможности поддерживаются ростом европессимизма в новых европейских странах, а также «позитивным примером» Беларуси, которая до последнего времени демонстративно не принимала европейское воздействие на свой уклад и социально-политическое устройство.

В качестве главного адресата и опоры программы добрососедства рассматривались ориентированные на реформы правительства. Но готовность постсоветских обществ к трансформациям оказалась переоцененной, а издержки реформирования – выше тех благ, которые получали страны, вступая на путь выполнения условий. Правительства стали заменять долгосрочные цели удовлетворением прагматических интересов. Пространством, где неизменно сохраняется приверженность европейским ценностям и ориентация на реформы, является гражданское общество. Но в рамках подходов политики добрососедства нет возможности включать гражданское общество в качестве партнера на уровне межправительственного диалога.

В итоге цели и ориентиры, к которым стремилось ЕС в политике добрососедства – стабильное проевропейски ориентированное окружение – оказались полностью зависимы от переменчивой политической жизни в странах-соседях. А субъекты и структуры, стремящиеся к распространению европейских норм и ценностей – лишены эффективных инструментов влияния на развитие отношений между странами.

3. В инициативу Восточного партнерства были заложены потенциальные возможности для формирования нового типа отношений с соседними странами. Шесть стран партнеров (Армения, Азербайджан, Грузия, Украина, Молдова, Беларусь)

рассматриваются не как потенциальные члены ЕС, а как партнеры по общеевропейскому пространству. В этом смысле утверждение о том, что ВП – есть способ затормозить и даже ограничить для стран-партнеров вхождение в ЕС является справедливым. Но это свидетельствует не столько о дискриминационном отношении, сколько о необходимости искать в общеевропейских отношениях новые принципы взаимодействия. Потенциал ВП на запуск и формирование новых отношений в рамках общей Европы обеспечивается не только декларированными целями и задачами, но и предложенными подходами и организационными формами: проактивной позицией, инструментальным подходом и включением гражданского общества в структуру общего диалога. Все это позволяет максимально высвободить имеющийся потенциал, нацеленный на формирования общеевропейского пространства.

4. Развитие инновационного потенциала ВП лежит в:

- формировании и развитии европейского региона, объединяющего шесть стран-партнеров. Такая задача реализуется, прежде всего, через синхронизацию развития этих стран, которая возможна при установлении и принятии общих региональных ориентиров такого развития и внедрении инструментов соотнесения и координации движения;
- усилении и институциональном закреплении места гражданского общества в межправительственном диалоге. Наличие гражданского общества является гарантом удержания общих европейских ценностей и устремлений на формирование общего европейского пространства в этом диалоге, вне зависимости от политических изменений в станах-партнерах;
- осмыслении и закреплении новых отношений между ЕС и регионом ВП, построенных на принципах «общей Европы». Это, возможно, введение механизмов координации и согласования приоритетов развития ЕС и формируемого региона, и параллельный запуск концептуальной работы над новыми основаниями общеевропейского пространства.

Реализация этих направлений связана с введением в рамках Восточного партнерства метода открытой координации (МОК), как базового инструмента синхронизации и согласования движения шести стран-партнеров, а также координации этого движения с ЕС. Преимущества метода состоят в том, что:

1. МОК предполагает поддержание постоянного диалога по приоритетам и ориентирам развития
2. в диалог включены различные субъекты, и критерием включения является компетентность и способность к диалогу, но не формальные основания
3. МОК оставляет странам широкие возможности самостоятельности, предполагая гибкое и мягкое управление.
4. этот метод получает все большее распространение в ЕС. Это означает, что согласование и координация движения с ЕС в рамках общего европейского пространства будет обеспечено общими инструментами.

5. Запуском предлагаемых процессов (формированию региона, институциализации участия гражданского общества в программном мониторинге и т.д.) может стать серия мероприятий:

A. *Подготовка страновых докладов (во всех шести странах) по состоянию и динамике продвижения наиболее важных приоритетов, обозначенных в рамках тематических платформ ВП.* Эти приоритеты опираются на ряд международных

документов (конвенций и соглашений, входящих в acquis communautaire: Хартия местного самоуправления, Конвенция об охране и поощрении разнообразия форм культурного самовыражения и др.), которые либо приняты странами партнерами, либо готовятся к принятию. Доклады должны быть подготовлены как анализ реализации или готовности к реализации данных документов. Подготовка докладов должна включать:

- *Наличие альтернативных докладов со стороны государственных структур и гражданского общества*
- *Включение европейских экспертов в состав групп по подготовке отчетов, а также экспертов из стран-партнеров*
- *Проведение предварительных консультаций и согласований по методологии докладов среди всех заинтересованных участников, чтобы обеспечить межстрановые сравнения и взаимную критику*
- *Особое внимание в докладах должно быть уделено методологическому обоснованию и анализу системы получения данных и материалов в каждой из стран.*

B. *Организация публичного обсуждения докладов через серию мероприятий: круглые столы, экспертизы, общественные слушания.* Важно, чтобы в эти мероприятия были вовлечены эксперты, политики и представители гражданского общества 6 стран-партнеров, а также стран ЕС.

C. *Формирование страновых дорожных карт по каждому из направлений с учетом представленных докладов и их обсуждения.* Эта задача может быть выполнена на базе имеющихся площадок Восточного партнерства – межправительственных встреч, встреч Координационного комитета Форума гражданского общества - через организацию их тесного взаимодействия.

6. Сегодня гражданское общество Беларуси готово предложить этот инструмент в качестве дальнейшего развития ВП. Форум гражданского общества ВП должен стать площадкой для старта и разворачивания этого инструмента. Для этого готовятся «дорожные» карты по каждой из платформ, которые призваны стать началам для введения процедуры программного мониторинга в ВП. Работа по тематическим дорожным картам может стать основанием для включения гражданского общества в диалог по поводу шагов (дорожной карты) в отношениях между Беларусью и ЕС.
Сохранение инициативы со стороны гражданского общества имеет стратегический характер для развития инновационного потенциала ВП.

Что необходимо для успешности такого действия?

a. Готовность и компетентность самого гражданского общества. Желание и понимание необходимых шагов еще не гарантирует способность их сделать. Даже понимая ограниченность на сегодняшний день материальных, организационных, политических, человеческих и интеллектуальных ресурсов можно сказать, что гражданское общество Беларуси (и надеемся других стран-партнеров) способно инициировать этот процесс и сделать необходимые шаги. Но без параллельной активной работы по наращиванию этих ресурсов данная инициативы и полноценная включенность гражданского общества в процесс программного мониторинга не имеет перспектив. Таким образом, делая первые

шаги и понимая их ограниченность, необходимо закладывать основания для того, чтобы обеспечить ресурсную базу нормальной работы.

b. Поддержка гражданского общества со стороны Европы (ЕК и других структур). Эта поддержка должна быть направлена на то, чтобы не допустить исключения гражданского общества из диалога (и из процессов программного мониторинга, построенного по МОК), а наоборот, способствовать повышению его потенциала. Это возможно через наделение представителей гражданского общества полномочиями и обеспечение поддержки на институциональном уровне (работа национальных платформ и центров по программному мониторингу).
c. Увеличение плотности контактов и взаимодействия между экспертами и политическими деятелями стран-партнеров. Эти контакты требуют: ресурсной поддержки, создания и институционального закрепления сети площадок (центров) по организации мониторинга, включения в качестве представителей ЕК экспертов из стран-партнеров.